

Capítulo quinto

Autonomía estratégica europea y grandes potencias

José Luis Calvo Albero

1. Introducción

Cada vez que se menciona el término «autonomía estratégica» como aspiración de futuro de la Unión Europea, surge inevitablemente la idea de que estamos asistiendo al surgir de una gran potencia con capital en Bruselas. En realidad, esto no tiene por qué ser exactamente así y tampoco sería una consecuencia automática caso de que algún día la Unión Europea lograra un grado aceptable de autonomía estratégica. Pese a todo, la idea de una nueva potencia geopolítica europea, en un nivel de igualdad con Estados Unidos y China y de clara superioridad respecto a Rusia o India, es una imagen recurrente en cualquier foro en el que se hable de autonomía estratégica.

Evidentemente, una Europa continental convertida en actor geopolítico de primer orden tendría consecuencias para los otros grandes actores geopolíticos, los que están o se sienten ya consolidados. La primera reacción que en ellos se suele producir ante esa idea es la de hostilidad, y eso afecta tanto a una potencia normalmente amiga y aliada como Estados Unidos como a la con frecuencia desconfiada y hostil Rusia. Un actor más en el juego de las grandes potencias necesita siempre hacerse sitio en el

tablero mundial, y en ese proceso de buscar su espacio se suele invadir, alterar o interferir en el espacio de los demás.

Un análisis más profundo puede llevar sin embargo a conclusiones menos alarmantes. La aparición de una potencia europea podría alterar los complejos equilibrios entre grandes potencias de una manera beneficiosa para algunas y perjudicial para otras. Todo depende de cómo se posicione Europa en el tablero mundial, de qué tipo de gran potencia quiera ser y de lo asertiva o flexible que se muestre en la lógica defensa de sus intereses.

En cualquier caso, todas las grandes potencias actuales ven la posible aparición de una Europa autónoma en sus decisiones, y capaz y autosuficiente a la hora de llevarlas a la práctica, con desconfianza inicial. Guiadas por esta desconfianza, algunas han hecho ya lo posible por entorpecer el proceso, aunque ninguna lo ha hecho de una manera exageradamente agresiva. El abandono de la Unión Europea por el Reino Unido la privó del miembro con más capacidad y menos escrúpulos para jugar un papel relevante en el escenario geopolítico global. Lo que ha quedado tras el bréxit, con la excepción de Francia, no se percibe normalmente como una amenaza, aunque una eventual coherencia en su acción exterior que lo dotase de cierta autonomía estratégica podría convertir ese conglomerado de Estados más bien abúlicos en algo mucho más peligroso. Las grandes potencias nacen cuando se dan cuenta de que tienen potencial para serlo.

En este capítulo se tratará de analizar la visión de tres grandes potencias actuales sobre el proceso de consolidación europea que pueda llevar a dotar a la UE de al menos cierto grado de autonomía estratégica. Se contempla a Estados Unidos como un aliado y amigo tradicional, aunque también receloso de una Europa más unida. A la Federación Rusa como un actor con frecuencia hostil y siempre difícil en el trato, pero que podría ver ciertas ventajas en una UE más autónoma. Por último, se intentará analizar a una China cuya actitud hacia un mayor protagonismo europeo en el mundo es, en muchos aspectos, un misterio.

Faltarán sin duda otros actores interesantes, cuya actitud hacia una Europa más unida en lo político y más autónoma en lo estratégico puede ser también de gran importancia. India, sobre todo, cuya postura a caballo entre los dos grandes bloques que actualmente se están conformando en el mundo, el liberal y el autoritario, puede ser decisiva para decantar la balanza hacia uno u otro lado. También Brasil, Japón, Corea del Sur o Australia que

se perciben como actores decisivos para las próximas décadas. En cualquier caso, un análisis de cómo pueden percibir los tres grandes a una Europa más fuerte y autónoma, y reaccionar ante esa realidad, puede extrapolarse, en cierta medida, a las actuaciones de otras potencias menores.

2. La naturaleza de la autonomía estratégica

El concepto de autonomía estratégica en la Unión Europea ha estado siempre muy ligado al desarrollo de una política común de seguridad y defensa. Concretamente, como recuerda el alto representante Josep Borrell, nació en el área de la industria de defensa (Borrell, 2020). La propia Unión Europea es consciente de lo incompleto de esta visión, pues la autonomía estratégica, como concepto general, es bastante más que simplemente defensa, e incluye aspectos económicos, tecnológicos y de disponibilidad de recursos. En consecuencia, el concepto se fue ampliando hasta llegar a la definición del Consejo de 2016: la capacidad de actuar autónomamente cuando y donde sea necesario y con socios cuando sea posible (Borrell, 2020).

No es que sea una definición excesivamente clarificadora, pero eso es habitual en los documentos de la Unión Europea, redactados bajo el pesado filtro del consenso. Con todo, define lo esencial: que la Unión Europea debe ser capaz de tomar sus decisiones y actuar en consecuencia sin depender de otros actores. Luego se añaden unas palabras tranquilizadoras «y con socios cuando sea posible», para dejar claro que autonomía estratégica no significa unilateralismo, y que la Unión no va a utilizar su potencial autonomía para actuar por su cuenta y riesgo, al margen de otros actores.

Quizás, en un ejercicio de realismo, convendría recordar que en el mundo actual nadie goza de una completa autonomía estratégica, ni siquiera en el restringido campo de la seguridad y la defensa. Es cierto que algunos actores, como Estados Unidos y Rusia, disponen de la capacidad para lanzar operaciones militares, en solitario o casi, y pese a la oposición de amplios sectores de la comunidad internacional, pero también es cierto que esas aventuras rara vez salen bien.

Si ampliamos el concepto de autonomía estratégica y entramos en la complejidad del mundo financiero, industrial, tecnológico y de los suministros, el panorama es aún más claro. Nadie es

autosuficiente y el que intenta serlo suele sumir a su pueblo en la miseria. La interconexión de nuestro mundo no beneficia a los lobos solitarios y eso es una bendición, pues también sirve para moderar tentaciones de imponer la voluntad propia a los demás. Los demás importan, a veces mucho.

¿Por qué pretende, pues, la Unión Europea alcanzar una autonomía estratégica que tiene mucho de ilusorio? En realidad, la Unión aspira a algo más modesto que a un estado absoluto de autonomía. Sus esfuerzos van encaminados más bien a lograr un grado aceptable de autosuficiencia en algunas capacidades básicas que le permita colaborar con otros en grado de igualdad y no de subordinación. La peculiar evolución de Europa después de la Segunda Guerra Mundial ha creado muchas dependencias excesivas y la búsqueda de la autonomía estratégica es un intento europeo por librarse de cargas tan pesadas.

Probablemente, la dependencia mejor conocida es la militar y precisamente el término «autonomía estratégica» surgió para referirse a ella y para denunciar sus excesos. Europa Occidental dependió totalmente de Estados Unidos para su defensa durante la Guerra Fría. El final de la Unión Soviética no terminó con esa situación porque los europeos siguieron confiando en el paraguas militar norteamericano y aprovechándolo para disfrutar de los dividendos de la paz, sin gastar demasiado en sus propias capacidades militares. El resultado fueron humillaciones como la sufrida en las guerras de la antigua Yugoslavia, cuando solo se pudieron frenar conflictos surgidos en suelo europeo cuando Estados Unidos decidió intervenir, lógicamente en sus propios términos y defendiendo sus propios intereses.

Otra dependencia que ha adquirido cada vez más notoriedad en la última época es la energética. Europa tiene pocos recursos energéticos propios y la Unión Europea aún menos, al quedar el petróleo del mar del Norte fuera de los límites de la Unión. La dependencia del petróleo y sobre todo del gas ruso, no ha hecho más que aumentar en las últimas décadas y se han realizado muy pocos esfuerzos para moderar esa situación⁷⁴. La crisis de Ucrania ha puesto de manifiesto la enorme vulnerabilidad que

⁷⁴ Esto se debe también a una situación muy compleja, especialmente respecto al gas natural. Rusia es el mayor productor mundial de gas natural, la infraestructura para el suministro a Europa está ya hecha, el proceso de descarbonización ha dado más peso al gas que al carbón y la aversión de muchos países europeos a la energía nuclear les ha arrojado en manos del gas natural (Anderson, 2008).

supone resignarse a esa dependencia, aunque habría que decir que la agresión rusa a Ucrania confió no solo en la dependencia europea de sus productos energéticos sino en su debilidad militar. La combinación de estas dos dependencias es una fórmula devastadora para una Unión Europea que aspira a jugar un papel relevante e independiente en el concierto mundial.

La dependencia tecnológica tiene una importancia creciente, cuyas manifestaciones más conocidas se han producido como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Las dificultades para mantener los mercados europeos abastecidos de productos clave, como microchips de última generación, derivan en gran medida de que Europa se ha quedado atrás en la producción de este tipo de tecnología punta (Amaro, 2022). No es un problema exclusivamente europeo, ya que afecta también a gigantes tecnológicos como China o Estados Unidos, aunque en distinta medida. La producción de la última generación de microchips tiene lugar esencialmente en Corea del Sur y Taiwán, aunque como consecuencia de una larga cadena de patentes, materias primas, componentes y máquinas herramienta en la que la participación europea es menor que la de Washington o Pekín⁷⁵.

El caso es que Europa tiene el capital humano, científico e industrial para competir en buena posición en la carrera tecnológica global, pero la fragmentación política y la regulación del mercado han dificultado de momento la aparición de grandes gigantes tecnológicos europeos, por contraste con las grandes empresas de este sector norteamericanas o chinas. La Comisión Europea es consciente de esta vulnerabilidad, que se hizo evidente durante la pandemia al producirse una escasez generalizada de microchips de última generación. En consecuencia, la *European Union Chips Act*, aprobada en 2021, prevé inversiones de hasta 43.000 millones de euros para lograr que el 20 % de los microchips que se produzcan en 2030 se fabriquen en Europa (European Commission, 2022).

Por último, aparte de la energía y los microchips, Europa sufre de dependencias evidentes en las cadenas de suministros globales, que no obstante son comunes a la inmensa mayoría de los actores estatales en el mundo. Resulta utópico pretender alcanzar un grado importante de autonomía en este campo, aunque

⁷⁵ TSMC, por ejemplo, el mayor productor mundial de microchips es una empresa con sede en Taiwán, pero con capital procedente de 645 propietarios internacionales, en su mayoría norteamericanos (Fintel@, 2022).

la experiencia de la pandemia ha llevado a impulsar un proceso de renacionalización, especialmente de determinados productos de interés estratégico, que evite las carencias en caso de emergencia mundial. Puede que con el tiempo se pueda reducir un tanto la dependencia de algunos productos y, sobre todo, que los países de la Unión Europea alcancen en el futuro una situación más equilibrada y diversificada en cuanto a proveedores. No cabe esperar, sin embargo, una situación de autosuficiencia en casi ningún tipo de suministro.

En definitiva, la situación de falta de autonomía estratégica de la Unión Europea deriva en primer lugar de sus carencias en el aspecto de la acción exterior, especialmente de la acción exterior dura, en la que las capacidades militares y de seguridad resultan esenciales. No es tanto que los socios de la UE no dispongan de esas capacidades, como que la Unión no dispone todavía de los instrumentos necesarios para hacer un uso coherente de ellos. Incluso en el aspecto menos duro de la diplomacia, el Servicio de Acción Exterior de la UE tiene unas competencias enormemente disminuidas con respecto a los ministerios de asuntos exteriores de los Estados miembros.

En un segundo orden, la falta de autonomía estratégica de la Unión Europea deriva también de una mala situación en los mercados globales, especialmente en dos áreas clave como son la energía y la tecnología, ambas también muy relacionadas con la seguridad y la defensa. Este es un aspecto en el que la Unión puede hacer más a corto y medio plazo, pues dispone de instrumentos legales para ello. Tanto la pandemia como la guerra de Ucrania han demostrado las vulnerabilidades europeas y han provocado importantes reacciones en los órganos de la UE.

3. El amigo americano

Estados Unidos fue el garante de la seguridad de Europa Occidental durante toda la Guerra Fría y materializó este compromiso principalmente a través de la OTAN, aunque también mediante acuerdos bilaterales de defensa y asistencia mutua con diversos países europeos. Esta situación era inicialmente ventajosa para ambas partes, aunque no estuvo exenta de tensiones y con el tiempo y el fin de la Guerra Fría se puso cada vez más en cuestión, tanto por parte europea como norteamericana. Pese a las dudas, los europeos nunca fueron capaces de desarrollar una alternativa creíble a las garantías que ofrecía el poder militar norteamericano.

Como en todas las relaciones humanas, una relación de dependencia excesiva y prolongada entre países no suele ser sana. El defendido tiende a percibir que su defensor abusa de su situación, y así ocurre con frecuencia. El caso es que el defensor también puede considerar a su defendido como un aprovechado, especialmente si disponiendo de capacidad para construir su propia defensa no la utiliza.

La defensa de Europa, que implicaba durante la Guerra Fría la posibilidad de tener que recurrir al empleo de armas nucleares, siempre fue un problema para Estados Unidos. Mantener fuerzas desplegadas en Europa era una carga importante para las arcas norteamericanas, algo que se hizo más patente que nunca cuando Washington se involucró en el largo conflicto vietnamita. Por otro lado, la perspectiva de que un ataque soviético en Europa pusiese a Estados Unidos en la tesitura de responder con armas nucleares, iniciando así un probable *armagedón*, fue siempre motivo de dudas. La flexibilización de las condiciones para emplear armas nucleares en Europa durante los años 60, en una evolución de la rígida doctrina de la represalia masiva en caso de ataque de la era Eisenhower, terminó por provocar una crisis en la OTAN que culminó con la salida de Francia de la estructura militar en 1966 (Gavin, 2001).

El tema del excesivo compromiso norteamericano en la defensa de Europa, y el esfuerzo que eso conllevaba salió de nuevo a la palestra en los años 90, tras la desaparición de la amenaza soviética. Los sucesivos presidentes norteamericanos, desde Bill Clinton hasta Obama, convirtieron en mantra el mensaje de que Europa debería gastar más en su defensa, pero Europa no gastó más sino menos y Estados Unidos fue progresivamente replegando fuerzas del teatro europeo. Pese a todo, Europa demostró, durante las guerras de la antigua Yugoslavia, que necesitaba el poder militar norteamericano, no ya para afrontar un peligro soviético que ya no existía, sino para hacer frente a conflictos menores en el propio suelo europeo.

Las fuerzas armadas norteamericanas habían experimentado una revolución en sus procedimientos de combate, adaptados ya a la era digital, de la que Europa estaba todavía muy lejos en los años 90, pero también quince años más tarde (en 2011) en Libia. La progresiva incapacidad de los aliados europeos para interoperar militarmente con las fuerzas norteamericanas exasperaba a Washington, que volvió a hacer un llamamiento en el año crucial de 2014 (crisis en Ucrania y penetración del Dáesh en Irak) a que sus aliados en la OTAN gastasen al menos el 2 % de su

producto interior bruto en defensa (Davis y Chamberlain, 2014). Luego llegó el huracán Trump que, con poco tacto diplomático, tachó a sus aliados de poco menos que simples parásitos. Pese a ello, incrementó levemente el nivel de fuerzas en Europa, aunque amenazó con medidas dramáticas, como retirar sus fuerzas de Alemania, corazón tradicional de la presencia militar norteamericana en Europa durante los últimos setenta años (Stewart y Ali, 2020).

Trump no era más que el heraldo deslenguado de un sentimiento que muchos líderes políticos norteamericanos, tanto republicanos como demócratas, comparten: los europeos se aprovechan excesivamente de la disposición norteamericana a garantizar su seguridad y defensa. Y eso es caro, especialmente en un momento en el que está surgiendo otra superpotencia, China, que requiere la mayor parte de la atención y de la capacidad de disuasión militar norteamericana.

Sin embargo, la actitud norteamericana hacia el rearme europeo ha sido siempre un tanto ambigua. Se anima un mayor gasto nacional en defensa, pero se muestra una enorme desconfianza hacia el desarrollo de una política común de seguridad y defensa en el marco de la Unión Europea. Las razones para esta actitud son fáciles de comprender: aunque Estados Unidos protesta por la dependencia que los aliados europeos tienen de Washington en cuanto a defensa, esa dependencia le es en realidad muy beneficiosa. Estados Unidos sigue siendo indispensable para los europeos y los Estados europeos son aliados enormemente valiosos para Washington. La perspectiva de que una Unión Europea con capacidades de seguridad y defensa incrementadas redujese dramáticamente su dependencia militar de Estados Unidos no sería, sin embargo, tan halagüeña.

Una Unión Europea más independiente no se alinearía tan automáticamente con los intereses de Washington y aumentaría la posibilidad de que llegase a convertirse en un competidor con el tiempo. El potencial económico europeo no es muy distante del norteamericano y ya han surgido contenciosos de entidad sobre cuestiones económicas. No obstante, la dependencia en defensa tiende a neutralizar estos desencuentros ya que, especialmente en tiempos de crisis, el alineamiento con Washington resulta obligado. Estados Unidos se siente más seguro con una Europa de Estados que con una Europa unida.

Pese a estas desconfianzas, la actitud norteamericana no puede calificarse de hostilidad hacia la Unión Europea. Si acaso, de prevención ante una Unión que rebase claramente los límites de una organización meramente económica con los aspectos legales y políticos asociados que resulten imprescindibles. Un ente europeo con capacidad de acción exterior, y especialmente de defensa, señalaría una línea roja que Estados Unidos preferiría que no se traspasase. No obstante, unida o no, Washington es consciente de que tendrá que seguir contando con Europa como aliado y socio preferente.

4. La amenaza rusa

En realidad, la Federación Rusa no tendría por qué ser una amenaza para Europa. De hecho, si se preguntase a un ruso es muy probable que observase que es más bien el resto de Europa quién ha supuesto históricamente una amenaza para Rusia, con la molesta tradición de invadir su territorio cada cierto tiempo. Además, Rusia es claramente parte de la cultura y la identidad europea habiendo ejercido influencias decisivas a lo largo de la historia para la conformación de lo que hoy conocemos como Europa.

Sin embargo, en el momento actual, en plena guerra en Ucrania, resulta difícil hacer un análisis de la seguridad europea en el que Rusia no aparezca como una amenaza. El comportamiento de la Rusia de Putin ha roto claramente lo poco que quedaba de la arquitectura de seguridad en Europa y ha convertido parte del continente en un campo de batalla. Además, el riesgo de extensión del conflicto, e incluso la posibilidad de que una Rusia sobrepasada en el campo de batalla termine por utilizar armas nucleares, convierten esta crisis en la más seria ocurrida en Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

Pese a esta situación y al brutal comportamiento ruso lo cierto es que de las negociaciones entre Rusia y Ucrania se puede deducir que Moscú consideraría una amenaza inaceptable el ingreso de Ucrania en la OTAN, pero estaría dispuesto a aceptar su candidatura a miembro de la Unión Europea. Esta postura, procedente de un actor como Rusia obsesionado con su seguridad, nos dice mucho sobre cómo se ve a la Unión Europea en Moscú: sencillamente como un actor poco relevante. En ningún caso una amenaza.

La actitud rusa hacia la política común de seguridad y defensa (PCSD) de la Unión Europea es ambigua. Por un lado, al igual que Estados Unidos, pero por razones diferentes, Moscú preferi-

ría una UE más bien cosmética y centrada en los aspectos económicos, que un ente más sólido con aspiraciones geopolíticas y de seguridad. Rusia sabe que los países europeos, con la excepción de Reino Unido, ahora fuera de la UE, y hasta cierto punto de Francia, son débiles si se consideran aisladamente. El problema es que, si un día llega a consolidarse una unión más sólida, la potencia económica, demográfica e incluso militar de la Unión Europea sería mucho mayor que la de Rusia. Así pues, la postura inicial de Moscú hacia una UE más autónoma y con mayores capacidades defensivas sería negativa.

No obstante, los dirigentes del Kremlin son también conscientes de las enormes dificultades que debe afrontar la idea de una Europa de la defensa. También conocen la polémica sobre la eventual competición entre la OTAN y la UE en un futuro, y la inquietud que provoca a veces la PCSD en Estados Unidos. En este sentido, y en tanto en cuanto el desarrollo de la PCSD pueda provocar desavenencias entre Washington y sus aliados europeos, Moscú puede encontrar en ello una oportunidad para debilitar a sus potenciales adversarios occidentales. La postura rusa sería así más flexible, y probablemente más favorable a un desarrollo de la Europa de la defensa siempre que se diesen dos condiciones. La primera, que ese desarrollo fuese disruptivo para las relaciones entre aliados de la OTAN a uno y otro lado del Atlántico. La segunda, que no condujese a convertir a Europa en una superpotencia militar.

Moscú es también consciente de la gran influencia que en la UE ejercen Francia y Alemania, dos países que siempre han apostado por una relación colaborativa con Moscú, al menos hasta la invasión de Ucrania en 2022. Además, otros «grandes» de la Unión, como Italia o España, mantienen también una actitud poco belicosa hacia Rusia y habría que buscar entre los socios del Este, especialmente Polonia y los Estados Bálticos, para encontrarse con una actitud manifiestamente hostil. Lo que preocupa a Vladímir Putin es en realidad Estados Unidos, a quien identifica como un adversario sin paliativos, y a sus aliados incondicionales en Europa. Ahora que el Reino Unido ha abandonado la Unión Europea, la hostilidad hacia Rusia está solo presente en países de segunda y tercera fila, aunque en los últimos meses el sentimiento antirruso se haya disparado en Europa ante la crisis de Ucrania.

La crisis de Ucrania ha trastocado un tanto este esquema, sobre todo porque se ha producido una reacción en la Unión Europea mucho más dura que la que Putin esperaba. El cambio de mayor calado, si es que llega a materializarse en la práctica, es la de-

cisión del Canciller Scholz de finalizar la tradicional «Ostpolitik» alemana de acercamiento a Rusia (Barber, 2022). El cierre indefinido del gasoducto Nord Stream II y el plan de realizar una inversión de 100.000 millones de euros en los próximos años para rearmar a Alemania muestran una actitud diferente, mucho más dura y con un vuelco de la distensión a la disuasión.

Algo parecido puede decirse de la decisión de dos socios de la UE, Suecia y Finlandia, de presentar su candidatura a miembros de la Alianza Atlántica. Esto ha sido un golpe especialmente duro para Moscú, porque situaría a un aliado de la OTAN (Finlandia) en su frontera, que además transcurre a lo largo de 1.340 kilómetros, colocando a la OTAN peligrosamente cerca de la gran base naval rusa de Murmansk, en el mar Blanco. Adicionalmente, la incorporación de Suecia y Finlandia a la OTAN convertiría al mar Báltico en un lago aliado y amenazaría la supremacía rusa en el Ártico.

Por si fuera poco, la UE también ha sido especialmente dura en la aplicación de sanciones a Rusia (mucho más de lo esperado) pese a las reticencias de algunos países, especialmente en lo que se refiere a cortar los suministros energéticos desde Rusia. Asimismo, la UE ha desviado unos 2.000 millones de euros del Fondo para la Paz (*European Peace Facility*) al suministro de armas y equipo militar a Ucrania. En esta enérgica reacción ante la agresión rusa ha tenido mucho que ver la postura del alto representante para Asuntos Exteriores, Josep Borrell, que se ha mostrado especialmente duro hacia las acciones de Moscú.

Pese a toda deriva hostil de la Unión Europea, la actitud de Moscú sigue siendo en algunos aspectos más moderada que, por ejemplo, con la OTAN⁷⁶. También es cierto que, como en los Estados Unidos de Trump, Putin prefiere relacionarse no con los representantes de la Unión Europea en sí, sino con los líderes de sus diferentes Estados miembros. Durante la crisis de Ucrania el presidente ruso ha mantenido un contacto preferente con el presidente francés, Emmanuel Macron⁷⁷ y en menor medida con el canciller alemán Olaf Scholz.

⁷⁶ El 17 de junio de 2022 Putin declaró públicamente que no tenía ningún problema con la candidatura de Ucrania a la UE, que «no es una alianza militar, como la OTAN».

⁷⁷ Macron ha desarrollado una relación especial con Putin que le ha permitido hablar con él varias veces a lo largo de los tres meses de guerra. En este periodo Francia también ostenta la presidencia rotatoria de la Unión Europea. En cualquier caso, no está claro si esta relación es algo más que un instrumento de Putin para obtener información y publicitar su mensaje (De Lange, 2022).

En cualquier caso, la estrategia rusa siempre es divisiva: su objetivo es crear divisiones entre Europa y Estados Unidos y también, en menor medida, crearlas en el seno de la propia Unión, de manera que dificulten su desarrollo futuro. Probablemente, en la visión del Kremlin Occidente es un enemigo único, con Estados Unidos como su líder indiscutible y los europeos como fieles, o no tan fieles, seguidores. Así pues, cualquier estrategia que contribuya a romper lazos entre los diversos componentes de ese «mundo occidental» irá en la dirección correcta. Para este fin cuenta con aliados muy útiles dentro de la propia UE, entre los que destaca el presidente húngaro Viktor Orbán, reconocido apoyo de Rusia incluso en los momentos más difíciles.

Moscú ha apoyado también, de una manera variable, cualquier fenómeno que pueda tener un efecto disruptivo en la Unión Europea. Se han comentado mucho sus posibles apoyos a la opción del «bréxit» en el referéndum de 2016 en Reino Unido. En realidad, no hay mucha evidencia de que esos apoyos fueran más lejos que utilizar las plataformas informativas que controla el gobierno ruso, como *Russia Today* o *Sputnik* para favorecer la opción de romper con la Unión Europea en el referéndum (Wintour, 2018).

En ese sentido, son también muy conocidos los vínculos del régimen de Vladímir Putin con diversos partidos y organizaciones políticas de extrema derecha. Quizás el apoyo más publicitado ha sido la financiación del Frente Nacional francés de Marine Le Pen con 11 millones de euros en 2014, coincidiendo con la ocupación rusa de Crimea y la postura favorable a la operación del partido de Le Pen (Gatehouse, 2017). Los apoyos, sin embargo, se han otorgado en otros países, aunque los datos sobre ello sean oscuros y solo esporádicamente salgan a la luz, como en el escándalo del gobierno de coalición austriaco roto en 2019 por las denuncias de financiación rusa recibida por uno de sus socios, el ultraderechista Partido de la Libertad (Datta, 2022). El idilio entre Putin y los partidos europeos de extrema derecha se basa tanto en coincidencias ideológicas como en cálculos estratégicos. El régimen ruso representa la ideología antiliberal defendida por la mayoría de estos partidos, mientras que la actitud de la extrema derecha europea hacia la Unión Europea, y en ocasiones incluso hacia la OTAN, es extremadamente crítica. Sembrando en el campo político de la extrema derecha Putin trata de conseguir

lo que la URSS no consiguió apoyando a la extrema izquierda durante la Guerra Fría.

5. La incógnita china

China es el tercer mejor cliente de la Unión Europea (10,2 % de sus exportaciones) y su principal proveedor de bienes (22,4 % de sus importaciones) según datos de 2021 (Eurostat, 2022). Entre Bruselas y Pekín los mayores contenciosos tienen que ver con el respeto a los derechos humanos, la propiedad intelectual y la a veces excesiva penetración de empresas chinas en compañías e infraestructuras europeas. Ninguno de esos contenciosos es de una gravedad crucial. Además, el acuerdo de inversiones (*EU-China Comprehensive Agreement on Investment* o CAI) abrió las puertas a una nueva era de relaciones económicas. Sin embargo, la invasión de Ucrania ha torcido considerablemente esta relación, hasta ahora positiva.

El CAI no ha sido todavía ratificado, ni parece que lo vaya a ser en un futuro cercano, al menos mientras China se niegue a condenar la invasión rusa de Ucrania (Yuen Yee, 2022). Además, el alineamiento con Estados Unidos consecuencia del conflicto orienta inevitablemente a la UE a una línea más dura hacia China. Aunque es a la OTAN más que a la UE a la que Estados Unidos intenta implicar en una nueva estrategia de contención hacia China, el resultado de semejante estrategia tendrá inevitablemente consecuencias en la relación entre Bruselas y Pekín.

Como ocurre con Rusia, China mantiene una postura de ambigüedad ante la posibilidad de una Unión Europea más consolidada como actor global y con capacidades militares y económicas que le permitan gozar de una mayor autonomía estratégica. Por un lado, preferiría tratar en el plano bilateral con cada país europeo antes que hacerlo con una UE reforzada, que sería un negociador mucho más duro y un competidor más en el equilibrio global. Por otro, la perspectiva de que un incremento de la autonomía estratégica europea limite su dependencia de Estados Unidos y termine por debilitar el vínculo entre ambos resulta atractiva.

La diferencia con Rusia es que China es un actor lejano, no supone una amenaza militar para el territorio europeo y su peso económico es tan importante que obliga a mantener unas relaciones al menos aceptables. Si cortar los lazos económicos con Rusia tras la invasión de Ucrania está suponiendo una dura prueba para las

economías europeas, cortar los lazos con China se antoja simplemente impensable, so pena de catástrofe económica mayúscula.

La estrategia tradicional europea hacia China, al igual que la norteamericana, se basaba en que la modernización de la sociedad china y la prosperidad económica del país terminaría por llevar a una democratización progresiva. Eso convertiría a China en un actor más cercano a Occidente y mucho más fácil de tratar. Esa estrategia sufría de un exceso de optimismo ya en origen, porque la democratización de China no necesariamente significaría que se convirtiese en un competidor global menos activo y que se echase en los brazos de Occidente. Por añadidura, el paso del tiempo ha demostrado que ese eventual proceso democratizador es bastante menos probable de lo que inicialmente se pensaba. Por el contrario, el régimen del Partido Comunista tiende a ser cada vez más autoritario, y la prácticamente inexistente experiencia histórica china con la democracia no lleva a su población a exigirla en las calles. El confucionismo, o mejor la curiosa combinación de confucionismo y comunismo que practica actualmente el régimen de Pekín, parece gozar de una sólida aceptación popular (Harsha, 2020).

La alternativa es una coexistencia con una China que no tiene visos de convertirse ni en democrática ni en aliada de Occidente, pero que por otro lado tampoco expresa intenciones expansionistas o agresivas, más allá de lo económico. El discurso más agresivo de China se concentra en la recuperación de su territorio nacional, especialmente Taiwán, y en el control geográfico de zonas que considera esenciales para mantener los flujos comerciales que alimentan al país. Esas zonas se limitan de momento al mar de la China Meridional y el mar de la China Oriental, aunque todo indica que las ambiciones chinas se extenderán rápidamente al Índico. En definitiva, se trata de una exigencia de presencia y control en zonas de influencia cercanas al territorio chino que recuerdan a las ambiciones de Rusia respecto a su «extranjero próximo», pero también a las norteamericanas sobre Centroamérica, por ejemplo. La habitual estrategia de las grandes potencias de mantener el control de zonas adyacentes para su propia seguridad.

Parece, pues, poco probable que China pretenda extender su influencia política y militar directa mucho más allá de lo que considera sus «zonas de interés» y es difícil que eso lleve a un choque con Europa al menos a corto y medio plazo. La situación es muy diferente con los Estados Unidos, que está aplicando sin ambages

una estrategia de contención de China, apoyando militarmente a Taiwán, estableciendo alianzas en el Pacífico de orientación muy negativa para los intereses chinos o realizando acciones de presencia naval en las zonas en litigio del mar de China Meridional para garantizar la libertad de navegación.

Las hipótesis por las que Europa y China pueden entrar en una situación de confrontación en un futuro cercano son esencialmente dos: la primera sería consecuencia del apoyo europeo a Estados Unidos en su estrategia de contención de China en el Pacífico; la segunda que, en un momento dado, la penetración económica china en África o Europa sea de tal magnitud que llegue a ser percibida no solo como una competición por recursos y mercados, sino como una amenaza a la seguridad.

La guerra en Ucrania ha incrementado la posibilidad de la primera hipótesis, aunque no todavía de manera dramática. La postura ambigua de Pekín respecto a la agresión rusa no ha mejorado sus relaciones con Europa, pero precisamente por ser ambigua tampoco las ha empeorado demasiado. Haría falta un apoyo explícito de China a Rusia, mediante la entrega de materiales militares o acciones que puedan contribuir a neutralizar las sanciones contra Moscú, para que las relaciones entre Europa y China entrasen en una fase de tensión. No obstante, un enconamiento de las posturas de unos y otros, si la guerra se prolonga, podría llevar progresivamente a esa situación.

Estados Unidos intentará atraer a la OTAN al Indopacífico para apoyar su estrategia de contención de China, pero eso podría tener también repercusiones en la relación entre la UE y Pekín. 23 de los 27 miembros de la UE son también miembros de la OTAN o han solicitado serlo en un plazo breve y es fácil identificar los intereses de ambas organizaciones como bastante coincidentes. Una presencia activa de la OTAN en el Indopacífico tendría un efecto negativo en las relaciones entre Bruselas y Pekín, aunque es probable que, aun así, los dirigentes chinos continuasen privilegiando a la UE como interlocutor independiente de Estados Unidos.

Al contrario que Rusia, la actividad de China para utilizar las posiciones con frecuencia divergentes de Estados Unidos y la UE como un elemento de división y fractura es todavía limitada. Aunque la diplomacia china ha adquirido un tono más agresivo en estos últimos años, bajo el liderazgo de Xi Jing Pin, su estrategia sigue más orientada a la penetración en mercados y la defensa

de sus intereses económicos que a promover un eventual papel de potencia global. La salida del Reino Unido de la Unión Europea ha contribuido además a hacer disminuir el aspecto hostil de la organización a los ojos de Pekín, dado el seguidismo británico de la estrategia norteamericana de contención de China en Asia.

Algunos episodios concretos han abierto además oportunidades para que la diplomacia china pueda aprovechar diferencias entre Washington y Bruselas. El anuncio norteamericano de la creación de la alianza defensiva AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos) en septiembre de 2021, claramente orientada contra los intereses chinos, negociada a espaldas de los europeos y causando serios perjuicios económicos a Francia, fue una de esas oportunidades para China.

Su recorrido, no obstante, fue corto ya que el estallido de la guerra en Ucrania pocos meses después llevó a los socios de la UE a reunirse alrededor del liderazgo norteamericano de nuevo. En este sentido, la decisión de Vladímir Putin de invadir a su vecino ucraniano no parece que haya gozado de una especial aprobación en Pekín. Aunque China debe mantener la alianza con la Federación Rusa como medio de compensar la todavía superior economía y potencia militar de Occidente, la aventura rusa tiene todo el aspecto de provocar un efecto exactamente contrario. Que la Unión Europea se acerque a Estados Unidos y a la OTAN en el escenario europeo no es una buena noticia para China, porque hay muchas posibilidades de que esa unidad de acción se replique en Asia, contribuyendo a la estrategia norteamericana de contención sobre Pekín.

En cualquier caso, hay mucho de incógnita todavía en cuanto a la actitud de China respecto a una Unión Europea más autónoma. En realidad, hay mucho de incógnita en cuanto a qué tipo de superpotencia será China en el futuro, cómo utilizará el inmenso poder que está acumulando y cómo definirá tanto sus zonas de interés como la jerarquía de sus relaciones con otros Estados. En principio, no parece que Pekín vea a Europa como mucho más que un mercado, pero eso podría cambiar ante una Europa más poderosa o una China más asertiva.

6. Conclusiones

La actitud de las grandes potencias hacia la Unión Europea fue durante mucho tiempo de desconfianza, pero esa desconfianza

no ha llegado todavía a convertirse en hostilidad abierta. Durante décadas la organización fue simplemente un club económico que convertía el mercado europeo en más atractivo de lo que ya era de por sí. La antigua Comunidad Europea apenas esbozaba la necesidad de una política exterior y de seguridad común y la posibilidad de una unión más fuerte, que llegase a traducirse en algo similar a una potencia global, parecía remota. Los asuntos de seguridad global se seguían tratando de manera bilateral con las potencias europeas, como Francia y Reino Unido.

Tras el Tratado de Maastricht en 1992, en el que se exponía claramente que la Unión quería llegar a más, las suspicacias aumentaron. Paradójicamente, las más evidentes surgieron en el tradicional aliado norteamericano, que veía con cierta inquietud la perspectiva de una Unión Europea más independiente de Washington y con más instrumentos para actuar de manera coherente en la escena internacional. En cualquier caso, y pese a que la Unión avanzó muy rápido en los años 90 y en la primera década del siglo XXI, pronto quedó claro que los procesos necesarios para que la organización pudiese transformarse un día en gran potencia, y por tanto en un posible competidor, eran laboriosos y difíciles.

La activación de la política europea (luego común) de seguridad y defensa y la creación en 2009 del Servicio de Acción Exterior activaron ciertas alarmas, pero el poco desarrollo de esas iniciativas contribuyó a que la preocupación no llegase a ser excesiva. En realidad, en los agravios de las grandes potencias contra la Unión Europea apenas figuraban cuestiones geopolíticas o relacionadas de algún modo con la proyección del poder europeo al exterior. Las quejas tenían más que ver con la solidez que estaban adquiriendo las instituciones europeas en la defensa de sus intereses económicos y en la aplicación de medidas defensivas, que a veces se consideraban proteccionistas, para acceder al jugoso mercado europeo.

Para Estados Unidos los aliados europeos han sido siempre una parte esencial en su papel de potencia global. La unión de la mayoría de ellos en torno a una asociación principalmente económica no fue vista con malos ojos, porque reforzaba la coherencia de Europa y la alineaba con el modelo económico norteamericano, aunque con sus propias peculiaridades. No obstante, Washington siempre prefirió tratar con cada país europeo en formato bilateral. Algo similar ocurrió con la Federación Rusa y China, que no veían una amenaza grave en la existencia de la UE, aunque

también preferían las relaciones bilaterales. Tratar de país a país era en general más ágil, se llevaba a cabo de una manera más equilibrada y se evitaba la problemática burocracia de Bruselas, así como su inflexibilidad en la negociación. No obstante, según el mercado europeo fue quedando cada vez más sometido a las reglas de la UE, la relación con Bruselas se asumió como un mal inevitable, aunque menor.

La perspectiva de una Europa convertida en una potencia militar no intimida especialmente a Rusia y China, que saben que falta un largo y tortuoso camino para que eso llegue a convertirse en realidad, si es que alguna vez llega a serlo. El mayor peligro para estas dos potencias es que Europa se alinee con Estados Unidos en el plano de la seguridad, reforzando considerablemente el poder militar de Washington. Europa por sí misma no es gran cosa militarmente porque no hay un liderazgo claro en la defensa europea y no se han construido todavía los elementos que den coherencia al uso de las capacidades militares nacionales. Con Estados Unidos como líder, organizador y coordinador, sin embargo, la aportación militar europea puede adquirir un carácter más temible.

Algo similar, aunque matizado en algunos aspectos, puede decirse del alineamiento europeo con la política comercial norteamericana. La Unión Europea tiene ya su peso en los mercados mundiales, representa alrededor del 15 % del PIB mundial y sus intereses económicos son defendidos con aceptable eficacia desde Bruselas. La UE y Estados Unidos representarían juntos el 35 % del PIB y el 27 % del comercio global, una cifra muy superior a la de China, Rusia e India juntas. La amenaza, de nuevo, no es tanto una Europa unida como una firmemente aliada con Estados Unidos.

En este sentido, las aspiraciones de la UE a un cierto nivel de autonomía estratégica ofrecen una oportunidad a Rusia y China para conseguir un efecto potencialmente disruptivo para esa temida alianza. Una UE más autónoma y más independiente de Estados Unidos es una perspectiva positiva para Moscú y Pekín. Es cierto que la autonomía estratégica europea podría plantear por sí misma un cierto nivel de amenaza militar, y sobre todo económica, pero el efecto de un mundo occidental menos coherente en su acción exterior compensaría con creces ese problema.

Eso explica, por ejemplo, la enorme hostilidad rusa hacia la OTAN, que representa la unión entre ambas orillas del Atlántico,

y su actitud mucho menos hostil hacia la Unión Europea. También que se haya lanzado a una guerra devastadora para impedir que Ucrania llegue a ser miembro de la OTAN, pero no vea con malos ojos la candidatura de Kiev a la UE. El peligro no es Europa, sino la unidad de Europa y Estados Unidos.

Por el mismo motivo, resulta inevitable que Washington se preocupe por las aspiraciones europeas de una mayor autonomía estratégica. Aunque los inquilinos de la Casa Blanca protesten con frecuencia por el escaso interés que los europeos dedican a su defensa y los gastos que eso supone para el contribuyente norteamericano, lo cierto es que la situación de dependencia europea en materia de seguridad le es muy beneficiosa. Washington preferiría que los Estados europeos gastasen más en defensa cada uno de ellos, o bien en el marco de la OTAN, pero no es un proyecto de defensa común que deje al margen al aliado norteamericano.

Las cuestiones industriales también juegan un papel importante en la desconfianza de Estados Unidos hacia la defensa europea. Los primeros pasos realmente sólidos de la UE para construir capacidades defensivas comunes se han dado precisamente en el campo de la industria de defensa. El programa PESCO (cooperación estructurada permanente) y el Fondo Europeo de la Defensa (EDF) están orientados a favorecer el desarrollo de una base industrial común para la defensa europea. En ese aspecto, la UE podría convertirse en un competidor de Estados Unidos, primer proveedor mundial de equipamiento para la defensa, no solo por el autoabastecimiento de los mercados militares europeos, sino por la competencia en los mercados globales de armas.

Así pues, resulta paradójico que las mayores objeciones a la autonomía estratégica europea, al menos en sus aspectos más relacionados con la seguridad clásica, procedan del gran aliado estadounidense. No obstante, hay que matizar tanto la desconfianza norteamericana como los buenos ojos con los que Rusia y China parecen observar el desarrollo de una Europa más autónoma.

Para Estados Unidos, Europa seguirá siendo un aliado preferente incluso si llega a construir un sistema militar, industrial y económico que la haga mucho más independiente de Washington. Con toda seguridad, Europa también mantendrá una relación privilegiada con Estados Unidos, aunque llegue a alcanzar esa situación. La relación entre ambas orillas del Atlántico se basa

en una comunidad de modelos éticos, políticos y económicos que las lleva en muchas ocasiones al acuerdo que a la divergencia. Sin duda, Washington se siente más cómodo con cierto grado de dependencia europea de las capacidades norteamericanas en seguridad y se siente particularmente incómodo con alguien que le haga sombra en el lucrativo mercado global de la defensa. No obstante, y aunque eso pueda dar lugar a desencuentros puntuales, no cambiará dramáticamente la naturaleza de la relación entre ambos.

En el caso de Rusia y China, ambos ven a la Unión Europea como un competidor tanto geopolítico como económico. Para Rusia, la competencia tiene más de lo primero y para China de lo segundo. Su postura más favorable hacia una eventual autonomía estratégica europea no se deriva de que vean con buenos ojos una Europa convertida en potencia global, sino de la oportunidad de aprovechar esa autonomía como instrumento para abrir una brecha entre ambas orillas del Atlántico. Para Moscú y Pekín, el competidor principal es Estados Unidos y una medida lógica en su estrategia contra Washington es aprovechar cualquier circunstancia para separarlo de sus aliados europeos.

Esa aparente actitud favorable hacia una Europa más autónoma, no quiere decir que ambas potencias, especialmente Rusia, no pongan palos en las ruedas de la construcción europea cuando tengan oportunidad para hacerlo. En realidad, Moscú y Pekín desearían una Europa lo suficientemente autónoma como para enfriar sus relaciones con Washington, pero no lo suficientemente sólida como para desarrollar una acción exterior y de seguridad propia y coherente.

En definitiva, el incremento de la autonomía estratégica de la Unión Europea no despierta oposiciones enconadas en las tres principales potencias globales, aunque sí recelos. Las posturas más o menos favorables tienen más que ver con la relación de la Unión Europea con Estados Unidos que con su eventual acceso al rango de superpotencia global, algo que todavía produce escepticismo tanto en Washington como en Moscú o Pekín. En el futuro, según el proyecto europeo salga adelante o no, y según su grado de éxito, esta situación podría cambiar. No obstante, pese a que una Europa más autónoma podría aumentar los recelos norteamericanos no es probable que llegase a afectar a los fundamentos de la relación entre ambas orillas del Atlántico. De la misma manera, las oportunidades que una UE más autosuficiente podría representar para Moscú y Pekín en su enfrentamiento con

Estados Unidos no es probable que lleguen a cambiar su visión de Europa como un competidor.

7. Referencias

- Amaro, S. (2022). EU plans multi-billion euro boost for chip production to ease supply disruptions. *CNBC*. 8 de febrero de 2022. <https://www.cnbc.com/2022/02/08/eu-plans-multi-billion-euro-boost-for-chip-production.html>
- Anderson, R. J. (2008). Europe's Dependence on Russian Natural Gas: Perspectives and Recommendations for a Long-term Strategy. *George C. Marshall Center*. <https://www.marshall-center.org/de/node/1276>
- Barber, T. (7 de mayo de 2022). Germany scrambles to change its Russia policy. *The Financial Times*. <https://www.ft.com/content/32d9584f-149b-47ba-8d14-a992e2f6026c>
- Borrell, J. (2020). Why European strategic autonomy matters? *HR/VP Blog*. European External Action Service. 3 de marzo de 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en
- Datta, N. (2022). We know Russia funds Europe's far Right. But what does it get in return? *Open Democracy*. 6 abril de 2022. <https://www.opendemocracy.net/en/5050/russia-ukraine-war-putin-europe-far-right-funding-conservatives/>
- Davis, I. and Chamberlain, N. (2014). An Evaluation of the Wales Summit: NATO builds coalitions for conflict on multiple fronts. *NATO Watch*. https://natowatch.org/sites/default/files/briefing_paper_no.54_-_the_wales_summit_final.pdf
- De Lange, D. (2022). Why Emmanuel Macron's peace efforts with Vladimir Putin are probably pointless. *The Conversation*. 16 de mayo de 2022. <https://theconversation.com/why-emmanuel-macrons-peace-efforts-with-vladimir-putin-are-probably-pointless-182838>
- European Commission. (2022). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Chips Act for Europe. 8 de febrero de 2022.
- Eurostat. (2022). China-EU - international trade in goods statistics. China-EU - international trade in goods statistics - Statistics Explained (europa.eu)

- Fintel@. (2022). TSM Institutional Ownership - Taiwan Semiconductor Mfg. Co. Ltd. (ADR) (NYSE) Stock [en línea]. <https://fintel.io/so/us/tsm>
- Gatehouse, Gabriel. (2017). Marine Le Pen: Who's funding France's far right? *BBCNews*. 3 abril 2017. <https://www.bbc.com/news/world-europe-39478066>
- Gavin, Francis J. (2001). The Myth of Flexible Response: United States Strategy in Europe during the 1960's. *The International History Review*. Vol. 23, n.º 4, pp. 847-875.
- Harsha, D. Taking China's Pulse. (2020). *The Harvard Gazette*. 9 de julio de 2020. <https://news.harvard.edu/gazette/story/2020/07/long-term-survey-reveals-chinese-government-satisfaction/>
- Stewart, P. y Ali, I. (29 de julio de 2020). U.S. to withdraw about 12,000 troops from Germany but nearly half to stay in Europe. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-germany-military-idUSKCN24U20L>
- Wintour, P. (10 enero 2018). Russian bid to influence Brexit vote detailed in new US Senate report. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/10/russian-influence-brexit-vote-detailed-us-senate-report>
- Yuen Yee, W. (2022). Is the EU-China Investment Agreement Dead? *The Diplomat*. 26 de marzo de 2022. <https://thediplomat.com/2022/03/is-the-eu-china-investment-agreement-dead/>